

# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

## PREVENCIÓN DE LA INFORMALIDAD URBANA: ALGUNOS INSTRUMENTOS. PARTE I

En América Latina la población viviendo en la informalidad/ilegalidad en relación al suelo urbano llega a aproximadamente al 40% en muchas ciudades/áreas metropolitanas y los Programas de regularización que se están implementando en la región no han podido aun, en muchos países, modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en distintas formas de ilegalidad. La magnitud de esta ilegalidad es debida a factores macroeconómicos (aumento de la población pobre urbana, debido al desempleo, la precarización del mismo, la disminución de ingresos de los trabajadores) y a factores intrínsecos del funcionamiento del mercado de tierra urbana, el cual cada vez es menos accesible para la población de bajos ingresos.

Es importante, pues, que los gobiernos lleven a cabo políticas tendientes a prevenir el aumento de la informalidad, a través de la implementación de diferentes instrumentos de gestión del suelo urbano. Interesa señalar que prevenir la informalidad para poder tener una ciudad más inclusiva, exige conocer la incidencia de los cambios ocurridos recientemente en el Estado y la economía y cómo los mismos se han vinculado a los propios cambios en el funcionamiento de los mercados de tierra. Ello permitirá definir nuevas formas de gestión específicamente para la tierra urbana y los instrumentos que ésta requiere.

*Impedir o por lo menos, minimizar la multiplicación de la informalidad, implica la implementación de varios instrumentos articulados entre sí –de intervención directa, a través de regulaciones y/o instrumentos tributarios– y con la política urbana en su conjunto, con la finalidad de obtener resultados positivos de esta intervención. En esta presentación se exponen algunos instrumentos posibles de implementar en los países de América Latina, continuando con algunos otros en próximas presentaciones.*

### 1. Dinamización de Tierra Vacante

Varios son los instrumentos posibles de aplicar para la dinamización del suelo ocioso o vacante,

desde políticas normativas a las tributarias, como el impuesto inmobiliario a la tierra baldía. Para la definición de áreas potenciales de utilización actualmente vacantes, es necesario:

- Analizar la accesibilidad relativa de la tierra vacante existente, con el objetivo de definir si es necesario mejorar las vías y, en especial, el transporte público. En todos los casos de utilización de tierra vacante, debe considerarse su situación ambiental, para la definición de su utilización.
- Se debe priorizar la utilización de la tierra con infraestructura, especialmente con red de agua potable y alcantarillado, o a la cual es posible colocarle la misma con escasas inversiones, o que se encuentran dentro de los planes actuales de ampliación. Lo mismo debe analizarse respecto a la recolección de residuos sólidos y los equipamientos tanto educacionales, sanitarios y recreacionales.

La dinamización de la tierra vacante permite establecer una oferta de tierra para población de bajos ingresos (articulada a la política del banco o reservas de tierra); relocalización de población que habita en áreas de riesgo, o por problemas de densificación mayor que lo aceptable; o con problemas legales insolucionables.

Es necesario identificar a quién pertenecen los vacíos: a los grandes agentes formales, a los pequeños propietarios privados, a las instituciones públicas que poseen tierra de dominio privado y que estén dispuestas a vender, para conocer quienes serán los involucrados en la implementación de las propuestas.

En el caso de tierra privada, es necesario identificar a los propietarios, y si son deudores de tributos públicos, una alternativa es negociar (o condonar) deuda por tierra. Esta es una forma que el Estado se pueda hacer de tierra para su Banco.

### 2. Banco de Tierras

Esta es una política que ha sido implementada escasamente en Argentina y otros países latinoamericanos, con excepción de Colombia y México, donde la política para la constitución de los mismos han sido y actualmente, son más importantes.

### a) Definición del patrimonio

La definición del patrimonio del Banco sería, además de posible tierra que cada una de las instituciones públicas posean, la compra según los siguientes criterios:

1. *Compra de tierras centrales, con infraestructura en el terreno o muy próxima, con lo cual los costos para su provisión son mucho menores.* Esto significa una racionalidad en términos de utilización de la capacidad instalada no utilizada en infraestructura, y a la vez resulta más adecuada a los usos residenciales para la población de bajos ingresos, disminuyendo costos y tiempos de transporte. Por supuesto que es imprescindible considerar las condiciones ambientales de los terrenos a adquirir.
2. *Adquisición de grandes parcelas periféricas, en general sin infraestructura, con lo cual, un gran porcentaje de las inversiones deben ser realizadas en obras básicas.* Esto se justificaría solo en el caso de poder obtener tierra a muy bajo costo; pero debiera generarse mecanismos de mejora en la accesibilidad.

Aspectos a considerar en la constitución de banco de lotes:

- Analizar los costos de infraestructura y equipamientos para hacerla “urbana”, dependiendo de su localización relativa.
- Dado que no existen condicionantes legales, no siempre los propietarios están dispuestos a desprenderse en forma voluntaria de sus tierras, en cuyo caso es necesario instrumentar medidas que permitan la expropiación del suelo (en aquellos casos que el Estado defina que la incorporación de dicha tierra al Banco es imprescindible para cumplir con la función social del mismo).
- Estudiar las formas de comercialización (precios y financiamiento) que el Estado deberá definir en concordancia con otras políticas de lucha contra la pobreza.
- Cuidar que la tierra no sea invadida; por lo tanto, ocuparla con construcciones lo más pronto posible a partir de haber sido obtenida

#### *El Derecho preferencial de compra:*

Un instrumento interesante de utilización para la constitución del Banco de tierra es el derecho preferencial de compra por parte de los organismos públicos responsables. Se basa en la obligación del propietario de manifestar públicamente la intención de vender su propiedad. Si el Estado desea adquirir el bien en cuestión, el propietario tiene la obligación de vendérselo. El

problema que puede plantearse es que el propietario ponga precio más alto que el de mercado (precio monopolístico). Se necesitará definir instrumentos de valuación, para que ello no suceda.

### b) Su utilización

Estas reservas de tierra pueden ser utilizadas en: reubicación de población que habita en distintas formas de ilegalidad, con densidad mayor que la compatible desde el punto de vista urbano-ambiental, localizadas en áreas de riesgo o con problemas insolucionables desde el punto de vista legal; a través de venta, donación o cesión de derecho real de uso, según las políticas que el Estado desarrolle para la gestión del suelo urbano; mejorar las condiciones ambientales y realizar proyectos de infraestructura social, recreación, ampliación de equipamientos existentes; u ofertarla en el mercado, para población de bajos ingresos.

Uno de los objetivos fundamentales debe ser, justamente, colocarla en el mercado y con ello brindar la posibilidad de acceso al suelo urbano a la población pobre, como una forma de luchar contra la pobreza. En este caso, se deben definir requisitos para poder ser comprador y cómo se haría la venta, a qué precio, si se define una cuota de subsidio, subsidios cruzados, créditos especiales, si tiene años de gracia para impuestos, entre otros aspectos.

Una forma especial de utilización del Banco de Tierras: La Cesión del Derecho Real de Uso

Significa transferir la utilización de terrenos públicos a un particular como derecho real, para fines específicos de residencia o cualquier otra función social (equipamiento y servicios). Este instrumento jurídico, sólo concede el derecho al uso y gozo del bien inmueble en cuestión, prohibiéndose expresamente la transferencia del derecho de propiedad, que continúa en poder del Estado. Este es un instrumento que actualmente se utiliza en Brasil.

### 3. Política Tributaria con Equidad

La propuesta es definir una política tributaria distributiva atendiendo al principio de equidad, dado la concentración del ingreso y la situación de pobreza de una parte importante de la población tanto en Argentina como en el resto de los países de la región. Los pasos a seguir son los siguientes:

- a) Definir el valor del impuesto inmobiliario, en relación al valor real de mercado de la propiedad, con una actualización cada dos años.

- b) Impuesto diferencial, según valor de mercado de la propiedad, aumentando el impuesto progresivamente al valor del inmueble.
- c) Un porcentaje del impuesto a las propiedades de mayor valor, será aplicado para financiar obras en los barrios más pobres y con mayores carencias de equipamiento e infraestructura.

#### **4. El cobro de valorización<sup>1</sup> generada por el Estado**

El cobro de valorización generada por el Estado se refiere al proceso por el cual el sector público recupera la totalidad o una porción de los incrementos en el valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos comunitarios” más que a las acciones de los propietarios.

Se trata de recuperar, por parte del Estado, las valorizaciones que obtienen los propietarios privados en sus propiedades por las acciones del poder público, tanto normativas (cambio de

zonificación, por ejemplo) como de inversiones directas (apertura de una calle, entre otras). Permite que los gobiernos locales capturen la mayor parte de los aumentos en el precio de la tierra que puedan atribuirse primordialmente a cambios de uso autorizados, variaciones de densidad o conversión del uso de la tierra de agrícola a urbano, así como a inversiones realizadas por el Estado. La recuperación de estos incrementos se realiza a partir del cobro de un impuesto especial, que puede estar vinculado al inmobiliario ya existente.

Implementando de manera articulada los instrumentos presentados, se podría conseguir la disminución de la población viviendo en situaciones de ilegalidad urbana y por lo tanto la misma tendría una mayor seguridad en la tenencia y una mejora en la calidad urbano ambiental del suelo que habita.

Buenos Aires, septiembre de 2007

<sup>1</sup> También llamada “plusvalía urbana”.